

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit



IAB-Stellungnahme

4/2018

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Zum Rückgang der betrieblichen Mitbestimmung

Lutz Bellmann
Peter Ellguth

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für
Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 25. Juni 2018

ISSN 2195-5980

Zum Rückgang der betrieblichen Mitbestimmung

Lutz Bellmann

Peter Ellguth

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	4
Abstract	4
1 Vorbemerkung	5
2 Entwicklung der betrieblichen Mitbestimmung.....	5
3 Strukturelle Veränderungen als Erklärung für den Rückgang der betrieblichen Mitbestimmung	8
Literatur	10

Zusammenfassung

In der vorliegenden Stellungnahme äußert sich das IAB zu den Anträgen der beiden Bundestagsfraktionen Die Linke („Betriebsratswahlen erleichtern und Betriebsräte besser schützen“, Bundestagsdrucksache 19/860) und Bündnis 90/Die Grünen („Betriebsratswahlen erleichtern – Aktive Beschäftigte besser schützen“, Bundestagsdrucksache 19/1710).

Das IAB macht auf der Basis des IAB-Betriebspanels, einer repräsentativen Befragung von rund 16.000 Betrieben in Deutschland, die Entwicklung der Verbreitung von Betriebsräten deutlich und legt dar, worauf die Veränderungen unter anderem zurückzuführen sind. Mit den Daten des IAB-Betriebspanels ist es allerdings nicht möglich, Fragen zu den Mitgliedern von Betriebsratsgremien oder den Initiatoren von Betriebsratswahlen zu beantworten. Das IAB-Betriebspanel enthält auch keine Informationen, die die Perspektive der Betriebsräte selbst wiedergeben.

Abstract

The present IAB statement addresses the requests of both parliamentary groups – the Left Party ("Facilitation of works council elections and better protection of works councils", Bundestag printed matter 19/860) and Alliance '90/The Greens ("Facilitation of works council elections – better protection of active employees", Bundestag printed matter 19/1710).

On the basis of the IAB Establishment Panel – a representative survey among some 16,000 companies in Germany – the IAB demonstrates the development of works councils' distribution, and provides an explanation on what the changes may be attributed to. However, the data of the IAB Establishment Panel do not provide answers to the questions on the members of works council committees or the initiators of works council elections. The IAB Establishment Panel contains no information reflecting the perspective of the works councils themselves either.

1 Vorbemerkung

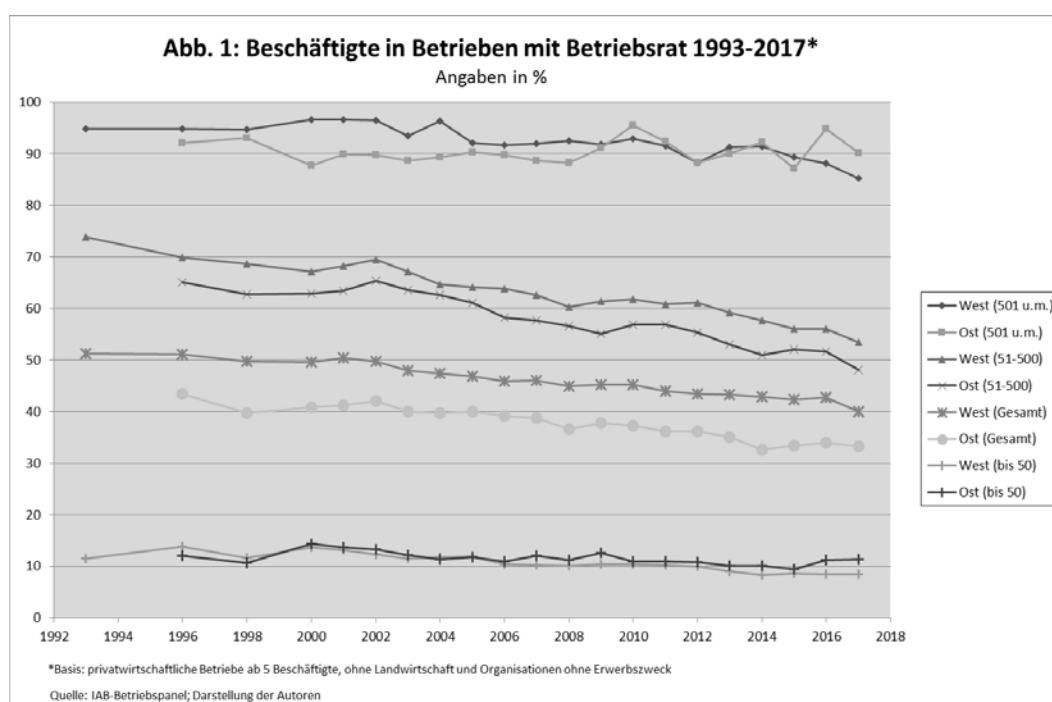
In dieser Stellungnahme äußert sich das IAB zu den Anträgen der Bundestagsfraktionen Die Linke („Betriebsratswahlen erleichtern und Betriebsräte besser schützen“, Bundestagsdrucksache 19/860) und Bündnis 90/Die Grünen („Betriebsratswahlen erleichtern – Aktive Beschäftigte besser schützen“, Bundestagsdrucksache 19/1710).

Das IAB macht auf der Basis des IAB-Betriebspanels, einer repräsentativen Befragung von rund 16.000 Betrieben in Deutschland, die Entwicklung der Verbreitung von Betriebsräten deutlich und legt dar, worauf die Veränderungen unter anderem zurückzuführen sind.

Mit den Daten des IAB-Betriebspanels ist es allerdings nicht möglich, Fragen zu den Mitgliedern von Betriebsratsgremien oder den Initiatoren von Betriebsratswahlen zu beantworten. Das IAB-Betriebspanel enthält auch keine Informationen, die die Perspektive der Betriebsräte selbst wiedergeben.

2 Entwicklung der betrieblichen Mitbestimmung

Die Daten des IAB-Betriebspanels zeigen eindeutig: Die Verbreitung von Betriebsräten geht zurück. Der Anteil der Betriebe mit Betriebsrat (erfasst werden nur Betriebe mit mindestens fünf Beschäftigten, da nur diese zur Wahl eines Betriebsrats berechtigt sind) nimmt seit Anfang der 2000er Jahre – nach bis dahin uneinheitlichem Verlauf – deutlich ab. Betrug der Anteil im Jahr 2000 im Westen wie im Osten noch 12 Prozent, so schrumpfte er bis 2017 – wenn auch mit gewissen Schwankungen – auf 9 Prozent. Die insgesamt niedrigen Anteilswerte werden von der großen Zahl der Kleinbetriebe geprägt, in denen die Existenz eines Betriebsrats eher die Ausnahme ist. In Abbildung 1 ist die Entwicklung des Anteils der Beschäftigten mit Betriebsrat für die Betriebe unterschiedlicher Größenklassen dargestellt.



Bereits bei der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes im Jahr 2001 ging es dem Gesetzgeber unter anderem darum, die Erosionsprozesse der betrieblichen Mitbestimmung zu stoppen und durch eine Entbürokratisierung des Wahlrechts die Neugründung von Betriebsratsgremien in Kleinbetrieben zu forcieren. Konkret wurde das Wahlrecht für die Betriebe mit bis zu 50 Beschäftigten vereinfacht (mit Option für die Betriebe mit bis zu 100 Beschäftigte).

Nach allen vorliegenden Analysen haben sich die Erwartungen auf einen entsprechenden Gründungsboom von Betriebsratsgremien jedoch nicht erfüllt (vgl. Bellmann/Ellguth 2006), wie auch die Zeitreihe für die Betriebe bis zu 50 Beschäftigten (Abbildung 1, untere zwei Reihen) bestätigt. Der Anteil der Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat in diesem Größensegment schrumpfte zwischen 2000 und 2017 in Westdeutschland von 14 auf 9 Prozent, in Ostdeutschland von 14 auf 11 Prozent. Er ist also von einem ohnehin schon niedrigen Ausgangsniveau nochmals gesunken.

Neben der Vereinfachung des Wahlverfahrens wurden mit der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes 2001 unter anderem auch modernere und anpassungsfähige Betriebsratsstrukturen geschaffen, die Freistellungsgrenze wurde herabgesetzt (ab 200 Mitarbeitern), die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats bei den Themen Weiterbildung und Beschäftigungssicherung wurden gestärkt und Möglichkeiten zur Förderung der Chancengleichheit geschaffen.

Die Entwicklung zeigt zugleich, dass sich der insgesamt zu beobachtende Verlust nicht gleichmäßig über alle Betriebsgrößen hinweg vollzieht: In den mittelgroßen Betrieben mit einer Beschäftigtenanzahl von 51 bis 500 sind sie besonders gravierend. Das betrifft sowohl die auf Beschäftigte bezogene Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung („Abdeckquote“) als auch die Verbreitung von Betriebsräten (vgl. bereits Ellguth/Kohaut 2012). Während insgesamt in Deutschland der Anteil der Betriebe mit Betriebsrat zwischen 1996 und 2017 um 3 Prozentpunkte zurückging, betrug der Rückgang in diesem spezifischen Betriebsgrößensegment 17 Prozentpunkte (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Verbreitung eines Betriebsrats nach Betriebsgröße 1996, 1998 und 2017

Anteil in Prozent, Veränderung in Prozentpunkten

Betriebsgröße	Betriebe mit Betriebsrat					Beschäftigte in Betrieben mit Betriebsrat				
	1996	1998	2017	Differenz 1996–2017	Differenz 1998–2017	1996	1998	2017	Differenz 1996-2017	Differenz 1998-2017
Ostdeutschland										
5–50	7	6	6	-1	0	12	11	11	-1	1
51–500	55	55	40	-15	-15	65	63	48	-17	-15
501 u.m.	87	92	92	5	0	92	93	90	-2	-3
Insgesamt	11	9	9	-2	0	43	40	33	-10	-6
Westdeutschland										
5–50	8	6	5	-3	-1	14	12	9	-5	-3
51–500	61	62	44	-17	-18	70	72	53	-16	-18
501 u.m.	91	92	79	-12	-13	95	95	85	-10	-10
Insgesamt	12	10	9	-4	-1	51	50	40	-11	-10
Deutschland										
5–50	8	6	5	-3	-1	13	11	9	-4	-2
51–500	60	60	43	-17	-17	69	70	53	-16	-17
501 u.m.	91	92	80	-10	-11	94	95	86	-9	-9
Insgesamt	12	10	9	-3	-1	50	48	39	-11	-9

Basis: privatwirtschaftliche Betriebe ab 5 Beschäftigte (ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck)

Quelle: IAB-Betriebspanel 1996, 1998, 2017

Starke Unterschiede zeigen sich auch im Deckungsgrad in einzelnen Branchen und zwar sowohl aus Betriebs- als auch Beschäftigtenperspektive (siehe Tabelle 2). Die größte quantitative Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung besteht im traditionell stark mitbestimmten Bereich Energie- und Wasserversorgung/Abfallwirtschaft/Bergbau, in den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, im Verarbeitenden Gewerbe und im Gesundheitswesen/Erziehung und Unterricht. Das untere Ende bilden die vorwiegend kleinbetrieblich strukturierten Branchen des sonstigen Dienstleistungsbereichs (inklusive Gastgewerbe) und der Bauwirtschaft. Branchenspezifische Entwicklungen lassen sich leider wegen der 2009 erfolgten Umstellung auf eine neue Wirtschaftszweigsystematik (WZ 2008) nur für einen relativ kurzen Zeitraum verfolgen.

Tabelle 2: Verbreitung eines Betriebsrats nach Branche 2017

Anteile in Prozent

	Wirtschaftszweige										Insgesamt (ab 5)
	Energie/ Wasser/ Abfall/ Bergbau	Verar- beit. Ge- werbe	Bau- gewerbe	Han- del	Verkehr/ Lagerei	Informa- tion/ Kommuni- kation	Finanz-/ Versich.- DL	Gast- gew., sonstige DL	Gesund- heit, Erzie- hung/ Unterricht	Wirtschaftl., wissen- schaftl., freiberufli- che DL	
Ostdeutschland											
Betriebe mit Betriebsrat	18	12	3	9	6	13	43	3	15	9	9
Beschäftigte mit Betriebsrat	72	49	16	21	23	26	61	11	41	35	33
Westdeutschland											
Betriebe mit Betriebsrat	41	16	3	10	13	9	23	3	12	6	9
Beschäftigte mit Betriebsrat	80	65	17	29	50	37	75	9	45	22	40
Deutschland											
Betriebe mit Betriebsrat	35	15	3	9	11	9	25	3	12	6	9
Beschäftigte mit Betriebsrat	79	63	17	28	46	35	74	9	44	25	39

Basis: privatwirtschaftliche Betriebe ab 5 Beschäftigte (ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck)

Quelle: IAB-Betriebspanel 2017

Klar identifizierbar sind für die vergangenen acht Jahre Rückgänge in den Bereichen Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, Verkehr/Lagerei und sonstige Dienstleistungen (in beiden Landesteilen) sowie im Bereich Information und Kommunikation in Westdeutschland und im Segment Gesundheitswesen/Erziehung und Unterricht in Ostdeutschland.

3 Strukturelle Veränderungen als Erklärung für den Rückgang der betrieblichen Mitbestimmung

Bei Analysen zu den Gründen der abnehmenden Reichweite wurden Betriebe mittlerer Größe zwischen 51 und 500 Beschäftigten betrachtet (vgl. Ellguth/Trinczek 2016). Dies sind Betriebe, in denen ein Betriebsrat weder die seltene Ausnahme noch quasi selbstverständlich ist, und in denen in den letzten 15 bis 20 Jahren ein nicht unbedeutlicher Schwund stattfand.

Die Ergebnisse der durchgeführten Dekompositionsanalysen zeigen zum einen, welche Bedeutung die Tarifbindung für die Entwicklung der Verbreitung eines Betriebsrats hat. Zum anderen wird klar, dass strukturelle Faktoren (zumindest die in quantitativen Erhebungen verfügbaren) nur zu einem geringen Anteil für die Erosion der betrieblichen Mitbestimmung verantwortlich sind.

Als nicht im Rahmen der Analysen erklärbar, für den beobachtbaren Rückgang verantwortliche Restgröße können veränderte Einstellungen und Verhaltensweisen betrieblicher Akteure – von Beschäftigten wie aus dem Management – verantwortlich sein. Damit sind nicht solche Änderungen gemeint, die sich möglicherweise durch

Verschiebungen in der Zusammensetzung der Belegschaften ergeben. Diese werden ja – soweit möglich – in den Schätzungen als Strukturvariablen abgebildet. Es müsste sich also um Einstellungsänderungen innerhalb dieser Gruppen handeln, die die Beschäftigten dazu bringen, in Betrieben ohne Betriebsrat den Schritt hin zur Wahl eines Betriebsrats nicht zu wagen oder einen bestehenden Betriebsrat aufzugeben.

Über Einstellungsänderungen bei den Protagonisten als Ursache für die schwindende Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung lassen sich auf Basis von Betriebsdaten keine weiteren Aussagen treffen. Die zitierten Analysen können aber etwas zu Verschiebungen in der Struktur der Betriebe sagen. Diese sind insgesamt zu knapp 60 Prozent für den Rückgang bei der betrieblichen Mitbestimmung verantwortlich. Allerdings liefert die schwindende Tarifbindung der Betriebe den bei weitem stärksten Erklärungsbeitrag. Lässt man die Veränderungen in der Tarifbindung außen vor, erklären strukturelle Verschiebungen noch circa 15 Prozent der Entwicklung. Hier spielen, wie vermutet, der Trend zu kleineren Betriebseinheiten und der Bedeutungsgewinn des Dienstleistungsbereichs eine – wenn auch nicht sehr große – Rolle.

Die vorliegende Forschung zu den Interessenlagen der Beschäftigten und deren Einstellungen zur Mitbestimmung geben keine klaren Hinweise auf ein schwindendes Interesse an einer kollektiven Interessenvertretung (Wilkesmann et al. 2011). Was hier unter Umständen mit bedacht werden sollte, ist der in letzter Zeit verstärkt berichtete Widerstand von Arbeitgeberseite gegen die Einrichtung von Betriebsratsgremien (Behrens/Dribbusch 2014).

Es ist schwer zu beurteilen, inwieweit Berichte über aktive Verhinderungsaktionen einen neuen oder zumindest verstärkten Trend anzeigen, oder ob diese Aktionen (die vielleicht schon immer stattgefunden haben) gegenwärtig lediglich erhöhte Aufmerksamkeit erfahren. Die offensive Werbung von Rechtsanwaltskanzleien für Beratungsleistungen zur effektiven Verhinderung von Betriebsratswahlen, die häufig nicht nur von Gewerkschaftsseite als klare Aufforderung zum Rechtsbruch gesehen wird, ist sicherlich in dieser Form ein neues Phänomen. Klar ist, dass – auch wenn allein die Beschäftigten über die Wahl eines Betriebsrats entscheiden – die Arbeitgeber auf diese Entscheidung Einfluss nehmen können und somit veränderte Einstellungen auf deren Seite auch zur Erosion der betrieblichen Mitbestimmung beitragen können.

Literatur

Behrens, Martin; Dribbusch, Heiner (2014): Arbeitgebermaßnahmen gegen Betriebsräte: Angriffe auf die betriebliche Mitbestimmung. In: WSI-Mitteilungen 67(2), S. 140–148.

Bellmann, Lutz; Ellguth, Peter (2006): Verbreitung von Betriebsräten und ihr Einfluss auf die betriebliche Weiterbildung. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 226 (5), S. 487–504.

Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne (2012): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2011. In: WSI-Mitteilungen 65(4), S. 297–305.

Ellguth, Peter; Trinczek, Rainer (2016): Erosion der betrieblichen Mitbestimmung: Welche Rolle spielt der Strukturwandel? In: WSI-Mitteilungen 69(3), S. 172–182.

Wilkesmann, Uwe; Wilkesmann, Maximiliane; Virgillito, Alfredo; Bröcker, Tobias (2011): Erwartungen an Interessenvertretungen. Düsseldorf.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
3/2017	Emanuel Bennewitz, Michael Stops	Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt in Hessen	10/17
4/2017	Bossler, Mario; Dietrich, Hans; Gartner, Hermann; Hummel, Markus; Klinger, Sabine; Kubis, Alexander; Weber, Enzo; Wolter, Stefanie	Zur Lage und Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland	11/17
5/2017	Peter Haller, Elke J. Jahn, Gesine Stephan, Simon Trenkle, Enzo Weber	Agenda 2010 – zur Diskussion über weitere Reformen der Reform	11/17
6/2017	Hanna Brenzel, Herbert Brücker, Tanja Fendel, Andreas Hauptmann, Philipp Jaschke, Yuliya Kosyakova	Zur Integration von Geflüchteten	12/17
7/2017	Thomas Kruppe Ute Leber Britta Matthes	Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit in Zeiten des digitalen Umbruchs	12/17
8/2017	Silke Anger Stephan Thomsen	Zur Änderung des Schulgesetzes in Schleswig-Holstein	12/17
1/2018	Mario Bossler Joachim Möller	Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns	3/18
2/2018	Frank Bauer	Zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen	4/18
3/2018	Silke Anger Stephan Thomsen	Zur Änderung des Schulgesetzes in Nordrhein-Westfalen	6/18

Stand: 4.7.2018

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter
<http://www.iab.de/de/publikationen/iab-stellungnahme.aspx>



Impressum

IAB-Stellungnahme 4/2018

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Dr. Andrea Kargus

Technische Herstellung

Erika Popp

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2018/sn0418.pdf>

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Arbeit und Soziales,
Ausschussdrucksache 19(11)77 vom 20.6.2018,
enthalten in Ausschussdrucksache 19(11)84
vom 21.6.2018, S. 23–27.